

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 april 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 32/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Eeva Vahtera, arbets- och näringsministeriet
- generaldirektör Juhani Jokinen, Konkurrens- och konsumentverket
- forskningschef Pekka Valkama, Tammerfors universitet
- stadsjurist Sami Sarvilinna, Helsingfors stad
- stadsjurist Tiina Mikkola, Jyväskylä stad
- concernservicechef Mika Mäkinen, Lahtis stad

- biträdande stadsdirektör Jarkko Virtanen, Åbo stad
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen och chefsjurist Pirkka-Petri Lebedeff, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Jaana Korhola, Fazer Food Services Ab
- tf. verkställande direktör Harri Huttunen, Palmia
- verkställande direktör Taneli Mattila, Eira sjukhus Ab
- expert Jukka Lehtonen, Finlands Näringsliv rf
- verkställande direktör Merja Hirvonen, Terveyspalvelualan Liitto ry
- vice verkställande direktör Veli-Matti Aittoniemi, Turism- och Restaurangförbund rf
- direktör Antti Neimala, Företagarna i Finland.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- jord- och skogsbruksministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Energiatutka Oy
- Finansbranschens Centralförbund
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkter

Det är fråga om en viktig reform ur företagens synvinkel. Syftet är att få till stånd klarare spelregler för kommunernas näringsverksamhet. De rör sig om ett regelverk för den näringsverksam-

het som kommuner, samkommuner, kommunala affärsverk och andra kommunalt ägda verksamhetsenheter driver på en konkurrensutsatt marknad. Det är nu meningen att rätta till snedvridningar som uppstått när kommunala affärsverk driver näringsverksamhet med hjälp av bättre skattevillkor och skydd mot konkurrens.

Bakom propositionen ligger kommissionens beslut från december 2007¹, där kommissionen bl.a. ansåg att Vägaffärsverkets (Destia Ab) konkurrensskydd och avvikande skattevillkor är förbjudet statligt stöd enligt EU:s regler. Kommissionen har även senare² preliminärt intagit samma ståndpunkt i fråga om affärsverket Palmias verksamhet. Aktörerna har således redan en längre tid varit medvetna om att nya regler behövs. Motsvarande ändringar har redan gjorts i lagstiftningen om statliga affärsverk³.

Lagen kommer att ha inverkan framför allt på de kommunala affärsverken. Efter det att lagen har trätt i kraft kommer kommunerna att ha kringskurna möjligheter att utföra uppgifter i affärsverksform. De största förändringarna uppskattas gälla energiverken och hamnarna samt sådan tjänsteproduktion där affärsverken har sålt sina tjänster i mer än ringa omfattning utanför den egna organisationen.

Ekonomiutskottet konstaterar att även om det huvudsakliga syftet är att få vår nationella lagstiftning att ligga i linje med EU:s regler för statligt stöd finns det också rent nationella orsaker som påkallar reformen. Det har inom flera sektorer märkts att gränserna inte är tillräckligt klara för den offentliga sektorns verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Med tanke på sitt eget ansvarsområde anser utskottet att propositionen är ytterst behövlig och att den ökar rättssäkerheten.

Eftersom kommunallagen är en allmän lag uppställer den bara ramarna för regleringen. Med andra ord kommer flera gränsdragningar att behöva göras genom kommande tolkningsprax-

is. Enligt uppgift är också flera andra nationella projekt med anknytning till EU:s regler om statligt stöd aktuella. De gäller kommunernas allmänna ansvarsområde, möjligheter till garantier, utlåning och bidrag, relationen mellan upphandlingslagstiftningen och kommunalt samarbete samt service som kan förenas med en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster (tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI). Också kommunernas instrument för ägarstyrning utvecklas. Under sakkunnigutfrågningen framgick det tydligt att dessa delområden behöver ges ett klarare innehåll. Utskottet påskyndar det fortsatta arbetet i synnerhet när det gäller upphandlingslagstiftningen. På EU-nivå pågår dessutom projekt som berör upphandlingslagstiftningen och som kan komma att påverka lagens tillämpningsområde.

De nya reglerna hör nära ihop med en proposition som ligger hos ekonomiutskottet, dvs. propositionen med förslag till lagar om ändring av konkurrenslagen och av 4 och 16 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (RP 40/2013 rd). Den propositionen innebär att Konkurrens- och konsumentverket får befogenhet att övervaka att konkurrensen är rättvis när offentliga och privata sektorn driver verksamhet på samma marknad.

Bolagiseringsskyldighet

Enligt huvudregeln i det föreslagna 2 a § 1 mom. ska kommunerna överlåta verksamhet som de bedriver "i ett konkurrensläge på marknaden" till aktiebolag, andelslag, föreningar eller stiftelser. Det anges där inte närmare vad som avses med *verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden*. Detaljmotiveringen till bestämmelsen avgränsar definitionen till näringsverksamhet i ett bredare perspektiv.

Tillämpningsområdet för huvudregeln begränsas på många sätt i propositionen. I 2 a § 2 mom. i lagförslaget begränsas näringsverksamhetens räckvidd genom uppräkningslista av de kommunala uppgifter (bl.a. kommunens lagstadgade skyldighet att ordna service) som åtminstone inte ska anses bli utförda i konkurrens på marknaden. Det rör sig om en förteckning av exem-

¹ Statligt stöd C 7/06.

² 14.4.2010.

³ Lagen om statliga affärsverk (1062/2010).

pel. Också i den föreslagna 2 b § begränsas tillämpningsområdet. I den paragrafen finns bestämmelser om undantag från bolagiseringsskyldigheten. Den innehåller en uttömmande förteckning över de situationer där verksamhet som enligt 2 a § 1 mom. ska bolagiseras inte behöver bolagiseras. I dessa situationer ska kommunen ändå prissätta sin verksamhet på marknadsmässiga villkor om de driver verksamheten på en konkurrensutsatt marknad (66 a §). Av de sakkunniga som utskottet hört har vissa ansett att de föreslagna begränsningarna av tillämpningsområdet är för heltäckande, medan vissa ansett att de inte är tillräckliga. Utskottet anser utifrån inkommen utredning att de föreslagna bestämmelserna uppfyller kraven enligt EU-reglerna. Erfarenheterna av tillämpningen får sedan visa i vilken utsträckning man bör överväga att göra ändringar i bestämmelserna, dock med beaktande av EU:s regler. Enligt utskottets mening ger bestämmelserna redan i nuvarande form kommunerna en tydlig signal om att de noga bör granska och följa sin verksamhet på konkurrensutsatta marknader.

Propositionen drar också upp gränser för möjligheten att driva verksamhet i konkurrens på marknaden i samkommunsform. Lagstadgat samarbete omfattas inte av bolagiseringsskyldigheten när det gäller en kundkrets som anges i lag. För frivilligt samarbete mellan kommuner som också bedrivs på en konkurrensutsatt marknad gäller begränsningen i 2 b § om verksamhet som ska anses vara obetydlig. Med andra ord medger propositionen inte att anknutna enheter kontinuerligt driver verksamhet på marknaden. Om ett samarbetsavtal ska konkurrensupphandlas på grundval av upphandlingslagarna överskrids samtidigt också gränsen för bolagisering. Detta gäller också situationer där en kommun deltar i anbudsförfarande i den egna kommunen (s. 38/I).

En inskränkning som ansetts vara särskilt skadlig för konkurrensneutraliteten är den enligt vilken kommunen utan bolagiseringsskyldighet får sälja stödtjänster till ett dotterbolag även om det driver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad (2 b § 1 mom. 3 punkten). Utskottet på-

pekar att man i detta avseende försöker förebygga snedvridning av konkurrensen genom krav på att kommunen då ska tillämpa en marknadsmässig prissättning (66 a §). Dotterbolagen är å sin sida bundna av tröskelvärdena i upphandlingslagstiftningen. Bestämmelserna lämnar dock utrymme för tolkning bl.a. i fråga om vad som avses med stödtjänster.

En del av de sakkunniga tog upp flera gränsdragningsproblem, särskilt när det gäller kommunalt samarbete, och det finns anledning att klargöra deras effekter på bolagiseringsskyldigheten. Utskottet anser det vara nödvändigt att relationen mellan kommunalt samarbete, upphandlingslagstiftningen och bolagiseringsskyldigheten enligt kommunallagen tydliggörs senast när hela kommunallagen ses över.

Dessutom påpekar utskottet att bolagisering av näringsverksamhet inte nödvändigtvis garanterar någon konkurrensneutralitet. I det fortsatta arbetet bör man mer noggrant utreda om det behövs reglering av frågor som hur olika egendomsposter som överförs eller överläts till ett bolag ska värderas, hur bolagets ingående balans ska utformas och hurdan avkastning bolagets kapital ska förväntas ge.

En enskild detalj som anknyter till bolagiseringen är att propositionen inte påverkar pensionssystemet, noterar utskottet. Därmed har kommunala bolag möjlighet att ordna de anställdas pensionsskydd antingen genom det kommunala pensionsanstalten Keva eller genom pensionsgivare inom den privata sektorn.

Obetydlig verksamhet på marknaden

En kommun ska oberoende av bolagiseringsskyldigheten fortsatt på marknaden få driva verksamhet som ska anses vara obetydlig (2 b § 1 punkten). Obetydlig verksamhet är bl.a. att kommunen sporadiskt säljer överkapacitet på marknaden eller att verksamheten har små marknadseffekter. Dessa situationer begränsas ytterligare av att prissättningen ska ske på marknadsvillkor (66 a §).

Utskottet poängterar att tolkningen ska baseras på en helhetsbedömning och inte på exempelvis procentuella andelar som tillämpas inom

upphandlingslagstiftningen (s. 38/I). Med andra ord ska även anknutna enheter där mindre än 10 procent av omsättningen kommer från en konkurrensutsatt marknad uppfylla villkoret enligt 2 b § om att verksamheten ska anses vara obetydlig för att de ska kunna vara verksamma på marknaden utan bolagiseringsskyldighet. En procentuell andel av ett företags omsättning ger inte en heltäckande bild av hur dess verksamhet påverkar marknaden.

Marknadsmässig prissättning

När en kommun gör undantag från bolagiseringsskyldigheten (2 b §) ska den tillämpa marknadsmässig prissättning av verksamheten (66 a §). Den föreslagna ändringen av konkurrenslagen (RP 40/2013 rd) ger Konkurrens- och konsumentverket befogenhet att övervaka hur bestämmelserna följs (30 a §).

Även om utgångspunkten är marknadsmässig prissättning hänvisar regeringen (s. 40) också till företagsekonomisk prissättning (t.ex. hänvisningen till lagen om grunderna för avgifter till staten). Enligt utredning från finansministeriet bygger bestämmelserna till denna del på synpunkter från kommissionen. Enligt dem ska prissättningen vara marknadsmässig, men samtidigt bygger marknadsmässigheten på företagsekonomiska grunder som det dock kan göras undantag från i vissa fall. Regeringen har ansträngt sig för att arbeta in dessa från varandra något avvikande principer i propositionsmotiven. Ekonomiutskottet anser att marknadsmässig prissättning väl fyller sitt syfte med avseende på bestämmelsernas primära mål, dvs. att garantera konkurrensneutralitet.

Avslutningsvis

Den nya lagstiftningen skapar ramar för framtida serviceproduktion i kommunerna. Kommu-

nerna kommer fortfarande att själva kunna bestämma hur de producerar sina tjänster. De nya bestämmelserna kräver emellertid att de allt mer noggrant tänker igenom vilka marknadseffekter det valda sättet får. I anknytning till detta anser utskottet det vara viktigt att man också i speciallagstiftningen noga överväger hur kommunernas uppgifter ska avgränsas.

Bolagiseringen ska inte ses som ett tvång, såvida inte kommunen vill ut på marknaden, utan som en möjlighet att utveckla verksamheten, menar utskottet. Det framfördes under sakkun- nigtutfrågningen att kommunen genom bolagise- ring i vissa fall bl.a. bättre lyckats styra och ut- veckla verksamhetens effektivitet. I sista hand har kommuninvånarna nytta av effektivare verk- samhet, förutsatt att effektiviseringen sker utan att kvaliteten på tjänsterna blir lidande. När verksamhet ordnas på nytt sätt ställs det också nya krav på ägarstyrningen. En utredning av frå- gor som gäller ägarstyrningen pågår under led- ning av finansministeriet.

Som det konstaterades ovan finns det mycket tolkningsutrymme när det gäller frågan om be- stämmelsernas räckvidd. Det kommer att ge sär- skild tyngd åt Konkurrens- och konsumentver- kets tillsynsarbete och den tolkningspraxis som därmed uppstår. Verkets tolkningsbefogenheter inskränks delvis också av EU:s behörighet i frå- ga om lagstiftningen om konkurrens, statligt stöd och upphandling. Utskottet inser därför att frågan reglerats på detta sätt, men understryker samtidigt behovet av effektiv rådgivning och styrning.

Ställningstagande

Ekonomiutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 4 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivers /sv
Harri Jaskari /saml
Johanna Karimäki /gröna
Pia Kauma /saml

Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jukka Kärnä /sd
Jari Myllykoski /vänst
Martti Mölsä /saf
Arto Pirttilahti /cent
ers. Jouko Skinnari /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.